

# 电子政务 CIO 制度缺失带来的问题与对策研究

赵寒旭

（中山大学 数字媒体技术，广东 广州 510006）

**摘要：**信息化是中国现代化的必然选择，建立政府 CIO 制度是信息化建设的内在要求。本文从对 CIO 制度的基本介绍引入，描述了 CIO 的含义，基本责任和我国 CIO 制度的现状，详细分析了我国由 CIO 制度缺失带来的在制度建设、人才管理和信息资源利用三个方面的主要问题，同时针对这些问题做出了相应的对策研究。

**关键词：** 电子政务；CIO 制度；信息化建设

## Analysis of Problems Caused by the Lack of E-government CIO System and Countermeasures

**English name:** Zhao Hanxu

(Digital Media Technology, Sun Yat-Sen University, Guangzhou, 510006, China)

**Abstract:** Informationization is an inevitable choice for China's modernization, and the establishment of government CIO system is the inherent requirement of information construction. This article gives the basic introduction to CIO system, describes the meaning and the basic responsibilities of the CIO, introduces the status of China's CIO system and analysis the major issues in system construction, personnel management and information resources utilization caused by the lack of CIO system construction in details, at the same time, it puts forward some countermeasures to solve these problems.

**Key words:** E-government; CIO system; Informationization Construction

## 目录

<b>1. 引言</b>	<b>3</b>
1.1 CIO 含义和基本责任	3
1.2 我国 CIO 制度现状	3
<b>2. CIO 制度缺失带来的主要问题</b>	<b>3</b>
2.1 政府 CIO 职位设立和制度建设的问题	3
1) 信息化领导小组	3
2) 兼职 CIO 类型	3
3) 信息中心主任或信息化办公室主任	3
2.2 人才管理与开发体系和制度建设的问题	3
2.3 政府信息资源管理开发利用的问题	4
1) 当前信息资源开发利用中出现的问题	4
2) 由信息资源管理缺失导致的典型问题及具体成因	4
<b>3. 针对 CIO 制度缺失带来一系列问题的应对策略构想</b>	<b>6</b>
3.1 优化政府 CIO 组织结构	6
1) 组织体系构建	6
2) 责任关系确立	6
3) 完善政府 CIO 运行程序	6
4) 完善政府 CIO 交流方式	6
3.2 建立健全的信息化人才培养体系	5
3.3 完善 CIO 制度的法律保障	5
3.4 加强信息资源的开发和利用	7
1) 加快政府组织机构改革	7
2) 统一电子政务工作标准	7
3) 引进评估和绩效考核制度	7
4) 树立政府工作人员的正确观念	7
<b>4. 结语</b>	<b>7</b>

## 1. 引言

### 1.1 CIO 含义和基本责任

政府信息化建设的重点是电子政务,而当前我国电子政务改革的必然选择即逐步推行 CIO (Chief Information Officer, 首席信息官)制度。所谓政府 CIO,就是全面负责本部门政府信息资源管理、开发、利用以及与信息技术应用有关事宜的专职高官,处于决策层,有组织协调和资源整合权利。政府 CIO 除指代 CIO 个人外,更代表以 CIO 为核心的一个团队或一套组织体系。CIO 不仅是一个职位,它是从战略到法律再到职能的整体制度性安排,意味着机构设置和管理体制的重大变革和创新。

“政府首席信息官的责任关系应该是一个矩阵结构。政府首席信息官的基本职责,除了对本级信息政策决策机构负责外,上下级政府的首席信息官、上下级政府所属部门之间的首席信息官存在协调与指导关系,形成纵横联系的矩阵网络。”(引自参考文献 6)理想的 CIO 制度应该是一个责任清晰、管理有序的高效系统。从欧美发达国家的发展经验判断,政府 CIO 的角色正经历由“技术专家”向“技术官员”、由“工具层”向“战略层”的转变。CIO 制度的建立将使信息化发展从信息技术层面转到战略管理层面,推动政府信息化发展战略规划的制定,为信息化建设提供决策支持和专业保障,合理组织政府信息化计划的具体实施。

### 1.2 我国 CIO 制度现状

这一概念引入中国是在 1998 年前后,首先被企业借鉴实行,并取得了积极的效果,但政府 CIO 制度却迟迟未得到大范围推行。虽然政府 CIO 制度已经引起重视并得到一定发展,但我国电子政务建设组织管理结构仍然不够科学。目前大多数政府机构采取了“信息化工作领导小组+信息技术处/科(信息中心)”的模式,此种模式下,CIO 的地位和职权并未明确,未能进入决策层,无法参与领导层决策,在规划和指导层面上也缺乏权威性,也没有对塔塔部门和全局性工作的有效管理手段。目前我国的 CIO 制度并未得到完善,组织结构仍需进一步优化,CIO 制度缺失的问题仍然存在并亟待解决。

## 2. CIO 制度缺失带来的主要问题

### 2.1 政府 CIO 职位设立和制度建设的问题

目前我国政府并未大范围设立 CIO 职位并建立 CIO 制度,而是选择用一些相当于 CIO 的职位

和组织来负责类似 CIO 的工作,可以细分为以下三种:信息化领导小组、兼职 CIO 和信息中心主任或信息化办公室主任。然而毕竟与专门的 CIO 职位在地位和职权上有所区别,这些职位或组织都存在各自的问题和弊端。

#### 1) 信息化领导小组

领导小组要起到和 CIO 相匹配的作用,需要有合理的人员结构,拥有相关专家的常设机构和规范的决策机制。实际情况下,组织这样一个完善而运行良好的部门并非易事,常常出现统筹协调不够、缺乏常设有效的顶层协调机构、组织地位低、上下级关系不清晰等问题。更为广泛的问题是,缺乏规范高效的决策机制、推动机制和监督机制来保障组织的正常运作,导致决策层断层,重视业务轻视规划,运行监督不到位等弊端显现。

#### 2) 兼职 CIO 类型

兼管信息化的副职领导虽然可以弥补 CIO 职位缺失造成的工作任务缺口,但因为并非专职人员,投入精力有限,重视程度不够,得到的授权不足以使其达到 CIO 制度构想中参与信息化建设决策的作用。

#### 3) 信息中心主任或信息化办公室主任

多数信息中心主任职位不高,虽然参与组织和实施信息化建设的许多工作,但并不能在决策层面对管理流程整合施加足够的影响,也难以尽到与 CIO 同等的职责。

### 2.2 人才管理与开发体系和制度建设的问题

政府 CIO 要有技术背景,也要熟悉政务流程,更要兼备领导全局的能力,在 CIO 制度缺失的情况下,持续性有计划的能力素质培训体系并未建立,我国党政机关大部分 CIO 或者正履行部分 CIO 职责的人员的综合素质并不能与 CIO 职位所需要的个人能力相适应,普遍存在技术透支和知识结构老化的问题。

我国电子政务建设和管理需要有一支高素质的人才队伍,而 CIO 制度的不完善使对应的管理措施和管理体制严重缺乏,信息化建设队伍中人员的职责权限,素质能力都缺乏精确控制和管理。

“建立一套符合我国实际情况的人才管理与开发体系和制度,是政府信息化长远发展的关键。

而政府首席信息官又是建设政府信息化人才队伍的关键。所以,建立政府首席信息官制度是人才队伍建设的切入点,具有基础作用和引领作用。“(引自参考文献 6)

CIO 制度是建立符合我国国情、与知识经济时代发展相适应的人才培养体系的基础,CIO 制度发展不足的情况下,政府系统无法吸引高级信息化建设和管理人才,也无法对已有人员相关素质进行系统提升,更使我国信息化建设受阻。

### 2.3 政府信息资源管理开发利用的问题

“CIO 的出现标志着现代信息管理已进入了一个由分散到集成、由低层到高层、由零乱到规范、由配角到主角的信息资源管理阶段。”(引自参考文献 3) 当今时代,信息资源是社会发展的战略性资源,CIO 活动的最终目标是服务于组织业务活动和发展战略,而信息资源管理是实现这一目标的重要途径。

#### 1) 当前信息资源开发利用中出现的问题

##### (1) 政府信息资源管理模式落后。

CIO 制度在我国并未大范围推行,政府对信息资源的管理仍然沿用传统模式,信息的完整性、真实性和及时性都无法得到保证。

##### (2) 信息资源管理规划缺乏。

政府 CIO 制度的建立可实现数据管理的战略化和社会化,不仅会进一步提高政府管理质量,还会促进数据资源的社会化开发和利用,提高数据资源的社会效益。而 CIO 制度的缺失会导致信息资源管理规划缺乏,造成政府信息资源的垄断和闲置。

##### (3) 信息资源相关法律法规不健全。

合法性是政府 CIO 制度的重要特点,要实现社会信息化的快速发展,必须要有法律的支持。通过完善有充分法律保障的 CIO 制度,健全信息资源相关法律,才能有效改善和加强政府部门的信息资源管理,使政务信息管理有制度化的保证。

#### 2) 由信息资源管理缺失导致的典型问题及具体成因

##### (1) 信息化黑洞

信息化黑洞是指,信息化建设如同把钱丢入一个深不见底的黑洞,只有付出没有收获,只见投入不见成效,或者收获、成效与付出、投入极不成比例。

信息化黑洞是由信息化建设的制度缺失和管理缺失造成的,具体原因可以分为以下几点:

##### a) 信息资源管理责任人不明确

信息化黑洞现象是电子政务建设低效率低回报的主要体现,越是高投入的信息化建设工程越需要专业的决策者来监督和管理。目前我国电子政务建设过程缺少专家的参与,存在严重的外行主导内行决策的现象,造成信息化建设效率严重低下。

我国自 1999 年以来,政府几千个部门相继建立了自己的门户网站,但到目前为止,很多政府网站都未能维持正常有效运转,投入和产出极不成比例,运行维护也未得到有效管理,信息资源管理缺失应该是造成这一现象的重要原因。。

##### b) 政府 CIO 职位职权不清,无法专心投入信息化建设

目前我国政府中领导信息化建设的多为机构中的主要领导人员,但由于 CIO 制度并未在我国大范围推行,而是采用了其他组织形式来代替 CIO 的作用,人员不专业、职权不明确的问题已经凸显。负责信息化建设的往往不是专职人员,对政府的相关战略规划了解不够或完全不能参与政府的管理工作,在制定信息化建设发展战略时将难以做到让信息化系统为政府工作服务,难以协调各业务部门,信息化建设与实际政务工作不配套,也即造成了低效的冗余工作。

##### c) 信息资源整合难以实现

信息化的跨部门、跨行业使现行政府体制下部门之间协调困难的问题凸现,成为政府信息化的最大挑战。如“三网合一”(即将 110、122、119 三个号码统一为同一个号码),从技术上讲非常容易解决,但因为其中涉及不同的组织机构,管理上难以协调,至今绝大多数地方仍未实现。近年来我国电子政务推进过程中,屡屡出现标准不统一、重复建设严重、互联互通性差严重等问题,迫切需要建立 CIO 体制,由作为高级行政官员的 CIO 从战略高度去推动各机构之间的协调以实现信息资源的整合。

##### (2) 信息孤岛

我国电子政务中的信息孤岛是指在我国电子政务的发展过程中,由于各级政府对电子政务的发展缺乏统一的宏观规划,各级政府和部门在开展电子政务时往往采取各自为政的做法。各机关部门和

事业单位封闭各自信息,不进行信息交换和信息共享,没有有效的信息资源整合,产生许多相对独立,互相封闭的信息系统,可类比为一个个孤岛。

我国的信息孤岛现象存在已久,根据中国互联网中心在 2003 年发布的我国信息资源调查报告现实,利用网站发布公告、新闻、政策等信息的政府部门仅占半数,从未利用过网站的达到 22.2%,而利用网站的部门中,日常办公食物与网站服务结合程度紧密的仅占 14.3%。

信息孤岛的形成有以下几个原因:

a) 政府机构组织形式分散

政府部门的信息孤岛现象是政府部门孤岛现象的一个投射,我国政府机构的组织形式较为分散,相互关联不大,交流较少各自为政,相互之间的横向练习并不密切。

电子政务的建设和政府本身的条块管理体制相对应,分为两条路线,一是以各级政府为主的政府上网工程及各个政府部门的网站建设,二是如工商、税务这类垂直职能部门的业务应用系统建设。目前两条线的信息资源共享并未完全实现,其分别拥有的信息资源库像一座座孤岛,不能共用,造成信息同步困难,增加了政务工作复杂性,导致许多重复冗余工作的产生。

b) 电子政务标准缺失和滞后

信息资源共享是电子政务系统的基础,而电子政务标准的制定是其高效有序发展的必要前提。目前我国的电子政务建设缺乏统一的应用标准,大多数政府部门的信息化建设在无明确标准的前提下进行,各个系统相互独立彼此封闭,没有规范的接口和统一的技术标准,政务系统的信息资源整合也即无法有效进行。

c) 政府工作人员信息资源共享观念淡薄

由于正式 CIO 制度的缺失,信息化宣传力度不够,也没有建立专门的培训体系,大多数政务工作者仅仅把信息化建设当作既定任务完成,不重视后续维护和成效开发,也没有资源共享的思想,使信息资源的价值没有得到重视和发挥。

### (3) 部门垄断公共信息

信息垄断 (Information Monopoly) 是指信息资源不合理地被独享或专用的状况。电子政务的宗旨

是信息公开,促进民众与政府互动。在信息垄断的情况下,政府不同部门之间、政府和公众之间的信息公开都不能实现,影响了我国的信息化建设效率。信息垄断的不利影响

产生信息垄断的原因可分为以下几点:

a) 相关的信息政策和信息法律未有效建立。

政府各部门对信息的生产占主导地位,决定了共享信息的内容和程度,在监督机制不完善的情况下,各部门出于对自身利益或其他多种因素的考虑,会限制信息的传递。

b) 缺乏有效的协调机制。

在政府内部考核机制下,各个部门间存在竞争,各个信息生产者间存在建设资源的竞争,对信息资源的共享缺乏动力,各自为政,造成信息垄断。

### (4) 忽视建立需求导向

我国已将建设服务型政府设定为行政管理体制改革的目标和价值取向,目标是建设公共需求导向的政府,提供公共服务的逻辑起点是公共需求而不是为了彰显自身政绩集聚公共资源搞形象工程。

现代政府是公共利益的代表,服务型政府的职能在于提供基于公共需求的公共服务。忽视建立需求导向往往导致公共服务责任缺失、公共服务低水平供给等深层次的矛盾。此种情况下,政府不能对民众的需求进行有效回应,对亟待解决的民生大事重视不够,在公共卫生、基础教育、社会保障等方面的公共服务供给明显不足,而浪费公共资源在脱离群众普遍需求的政绩工程上。

造成这一现象的原因有以下几点:

a) 政府和公民之间未展开双向互动。

传统模式下对民意的调查和收集较为困难,成本较高且效率低下,在信息化建设成都不高的情况下,政府不能迅速有效地收集和归纳民意,不能根据民情民意进行决策和管理,从而不能将公民的要求切实转化为现实的利益。需要以信息资源管理为基础,拓宽公民的参政渠道,畅通信息流通途径,实现“以民主促民生”的良性互动循环。

b) 错误理解政府绩效评判重心。

民众才是政府绩效的评判者,公众参与是建立公共需求导向型政府的关键。受信息资源整合不够的影响,政府往往首先选择从自身利益出发,忽视民意的实际需求,以政府意志代

替民众意志,对公众需要什么样的服务,公众需要什么样的服务方式,公众需求变化的跟踪调查,都没有运行良好的信息资源管理平台加以保障。

### 3. 针对 CIO 制度缺失带来一系列问题的应对策略构想

#### 3.1 优化政府 CIO 组织结构

##### 1) 组织体系构建

我国政府 CIO 组织结构仍有待完善,现有结构缺乏长效性的政府 CIO 权力中心,导致各部门间横向协调难度较大。因此,必须在中央层面决策层建立 CIO 机制,整合权力,使其具有规划、立项、实施管理的能力,在向下纵向协调的同时组织横向协调,构建完善的 CIO 制度体系。

##### 2) 责任关系确立

要使 CIO 制度高效运行,责任关系的清晰有序是必要条件。目前大多数已开展信息化建设的机构采取的是“信息化工作领导小组+信息技术处/科(信息中心)”的模式,同其他各种代替 CIO 职能的工作模式一样,这一模式在职能定位上也存在责任关系不明确的问题,使在信息化建设中无法占据主导地位。必须要在组织结构中给 CIO 职位以较高的地位,进入最高决策层,使其权威性得到保证。在成熟的 CIO 体系结构下,上下级 CIO 之间存在相互负责的指导与协调关系,形成纵横联系的矩阵网络,组成一个管理有序的高效系统。

##### 3) 完善政府 CIO 运行程序

应制定 CIO 行使职权制定决策时应该遵循的方式方法详细规范,构建 CIO 运行的合法程序,增强社会公众对行政工作的认同感,提高行政效率,提升行政行为的执行效果。

政府 CIO 在行政程序上至少应该做到以下四点:

(1) 平等对待公民、法人和其他组织,不得出现歧视现象

(2) 除依法保护的机密信息外,政府 CIO 要将行使职权的依据、过程和结果向公民、法人或其他组织公开。

(3) 信息化和电子政务发展的战略性规划要走合法的行政决策程序。

(4) 加强行政指导,引导公民更好地适应信息社会。

#### 4) 完善政府 CIO 交流方式

保证政府 CIO 素质和能力的重要手段是工作交流。美国通过建立官方和学术性交流平台的方式推动电子政务领域的交流和发展,促进地方政务发展信息化建设。

通过学习国外的先进经验,立足于我国政府信息化建设发展的实际水平,充分考虑到我国的政治与行政传统,我国政府 CIO 工作方式可以采取以下做法:

(1) 职位轮换,即同级行政机关的 CIO 交互任职。

(2) 中央层面设立政府 CIO 委员会,定期就信息化建设规划进行工作交流。

(3) 地方层面建立政府信息官联席会议,促进部门间政府 CIO 的经验交流,安排信息化建设项目。

(4) 建立电子政务学术交流平台,鼓励政府 CIO 与学术研究机构、媒体等进行开放式交流与对话。

#### 3.2 建立健全的信息化人才培养体系

CIO 制度的建立对政府 CIO 或类 CIO 结构小组领导成员的个人素质均有较高的要求,为适应这样的人才需求,必须建立一套完善的知识培训体系。一个政府 CIO 应该熟悉政府业务、精通信息技术、懂得现代管理、善于运用系统工程的思想将信息化战略与部门工作部署紧密结合,同时还需要具备工程项目相关知识,知道如何在政府工作中运用信息技术。

美国在 CIO 出现不久就组织专家研究培养 CIO 的知识体系,并编写教材组织学习,但中国目前还没有高校专门设立 CIO 专业,也并未出台 CIO 人才培养计划,因此要尽快对高校教育机制进行改革,重视 CIO 人才的培养,改变其培养模式,建立完备的教育体系,以适应信息化社会的发展需要,培养新型人才。

#### 3.3 完善 CIO 制度的法律保障

CIO 制度其中一个重要特点就是合法性。一项制度的确立和作用的有效发挥,必须通过法律的形式固定下来。纵观美国政府 CIO 制度的发展历程,我们可以发现各种发展战略和法律法规的制定为政府 CIO 的发展提供了制度的框架。美国政府通过颁布相关的法律政策,通过设立 CIO 制度,有效

改善和加强了政府部门的信息资源管理。美国的经验可以有力地证明,一个成功的电子政府管理体系应该具备强有力的立法支持。CIO 在美国发展迅速是与其法律保障分不开的,我国也应该制定法律来约束企业任命 CIO,并在法律上明确和规范 CIO 的职责、组织、素质和技能。

政府 CIO 制度合法性确立的有利影响可以在以下几点体现:

(1) 确认政府 CIO 的合法地位,权责分明。

政府 CIO 制度的合法性确立了政府 CIO 的合法地位,有法定赋予的权力和职责。一旦政府 CIO 合法性被确定,就可以利用政府的权威性去推动信息化建设。

(2) 提高公众对信息化建设的认知和理念的更新。

当 CIO 制度作为一种合法的形式固定下来,必将得到大多数人的认可和接受,CIO 制度作为信息化建设的基础,需要公众了解并认可这一制度对信息化发展的必要性,才能通过 CIO 制度有效地指挥和协调各政府职能部门,推动信息化建设。

(3) 有利于信息化发展战略规划和实施计划的制定。

当政府 CIO 的合法性权利和责任被确定,就可以从决策层出发,从宏观角度统一规划和规范发展电子政务建设,减少重复建设,提出适应国情的信息化发展设想,制定合理可行的发展战略,确定未来信息社会的发展规划、发展规模和实施计划。

### 3.4 加强信息资源的开发和利用

CIO 制度的缺失导致政府在信息资源管理开发利用方面出现了诸多问题,解决这些问题的根本方法就是建立和完善 CIO 制度,通过分析这方面的具体问题,对 CIO 制度缺失解决的对策又有以下几个简要构想:

1) 加快政府组织机构改革

在 CIO 制度建立的过程中要贯穿着对政府组织机构的改革,转变政府职能,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。所有这些要求都与信息资源管理问题的解决相一致,信息化建设的最终目标是要冲破部门条块分割的结构,并打破这种利益格局,促进政府信息资源的跨部门共享,提高政府工作效率,减轻公众负担。

2) 统一电子政务工作标准

各个系统的互联互通,信息共享必须采用统一的标准。CIO 制度的发展,也必须依赖于电子政务系统的标准化,要从全国整体上实现统一规划设计,有统一标准,才能维护 CIO 制度的权威性,从根本上避免信息孤岛、信息垄断等信息资源管理问题。

3) 引进评估和绩效考核制度

政府 CIO 不仅是一种职务、岗位或机构设置,更是一种管理理念和管理体制、机制、制度。政府 CIO 的设置,不仅意味着机构设置的变革,更意味着管理理念的创新和管理体制、机制、制度的创新。要发展 CIO 制度,可以引进绩效考核制度,从管理角度控制人员行政效率,提高政务人员对信息化建设的工作积极性。

4) 树立政府工作人员的正确观念

CIO 制度久未大范围推行,政府工作人员,尤其是决策者的观念落后是其中一个重要的原因。在 CIO 制度的推行过程中,人的因素才是最主要的,只有政务人员发挥主观能动性,真正建立起信息共享、资源整合的概念,才能使信息资源管理得到不断发展。

### 4. 结语

推行电子政务是时代发展的必然选择,而 CIO 制度是电子政务建设的基础。目前我国对 CIO 制度的实践性探索已经取得了一些成效,但 CIO 制度缺失的问题依然存在,由 CIO 制度缺失带来的问题仍然有待解决。

现阶段,在中国的政府信息化建设工作遇到的很多困难、困惑可能不是来自自身,而是来自制度安排上的缺失。制度的缺失是我们在政府信息化建设中需要深刻认识的问题,中国信息化想要快速有效发展,必须从基本问题入手,建立符合我国实际情况的切实有效的 CIO 制度,顺应信息时代的发展潮流,提高政府的决策科学性和办事效率,为和谐社会的构建打下坚实基础。

### 参考文献:

- 1.《浅析我国政府信息化建设中 CIO 制度的建立》\_赵静(2007)
- 2.《我国政府首席信息官(CIO)体制建设探析》\_郑银华(2008)
- 3.《我国 CIO 制度的发展现状及发展对策》\_胡永辉

- (2009)
4. 《论政府 CIO 制度对我国政府信息化建设的促进作用 ——一项基于制度视角的分析》\_姚中进 (2010)
5. 《政府 CIO 制度:内涵、起源与意义》\_宋琳(2010)
6. 《我国政府首席信息官制度的构建》\_莫亚之 (2011)
7. 《我国政府 CIO 角色设立及制度建设刍议》\_郝蕾 (2013)
8. 《我国政府 CIO 组织结构及其完善路径探讨》\_井西晓 (2015)
9. 《论政府 CIO 制度建设: 以上海市 K 区为例》\_孙文平 (2017)
10. 《从政府供给到公共需求 ——公共服务的导向问题研究》\_陈国权 (2010)
11. 《解析我国电子政务中的“信息孤岛”现象》\_邹永利 (2008)
12. 《电子政务信息生态系统失衡及其应对措施》\_谢佳 (2013)
13. 《国内信息垄断研究综述》\_张坤晶 (2016)

学生签名:

老师签名: